

Memoria Ance

Schemi di decreto legislativo facenti parte del “pacchetto economia circolare”, in materia di veicoli fuori uso (atto n. 166), pile e accumulatori (atto n. 167), discariche di rifiuti (atto n. 168) e rifiuti e imballaggi (atto n. 169)

27 maggio 2020

SOMMARIO

Considerazioni Generali	3
Il Ruolo dell'edilizia nell' "economia circolare"	4
Schema di decreto legislativo recante attuazione della direttiva (UE) 2018/851, che modifica la direttiva 2008/98/CE relativa ai rifiuti, e della direttiva (UE) 2018/852, che modifica la direttiva 1994/62/CE sugli imballaggi e i rifiuti di imballaggio (AG 169).....	5
Articolo 1 comma 8 – Definizioni	5
Articolo 1 comma 13 – Deposito temporaneo prima della raccolta.....	5
Articolo 1 comma 14 – Sistema di tracciabilità dei rifiuti	6
Articolo 1 comma 15 – Registro di carico e scarico	7
Articolo 7 comma 6 – esempi di strumenti economici e altre misure per incentivare l'applicazione della gerarchia dei rifiuti di cui all'art. 179	7
Schema di decreto legislativo recante attuazione della direttiva (UE) 2018/850, che modifica la direttiva 1999/31/CE relativa alle discariche (AG 168)	8

CONSIDERAZIONI GENERALI

Il tema dell'economia circolare, assieme a quello della sostenibilità ambientale, domina da diversi anni il panorama normativo, culturale e sociale, non solo a livello nazionale, ma anche europeo e più in generale internazionale.

Tutto ciò nella convinzione, condivisa, che un **uso efficiente delle risorse**, ossia che tenga conto non solo del loro consumo in assoluto, ma anche della possibilità di un minore consumo o di un loro successivo nuovo impiego, **rappresenti un'opportunità di crescita e sviluppo e una grande sfida economico-sociale oltre che ambientale.**

A livello internazionale sono stati approvati **importanti documenti programmatici**, linee guida, protocolli e direttive normative che impongono, spesso, obiettivi specifici e soprattutto obbligano ad affrontare questi temi predisponendo gli strumenti necessari per promuovere un uso ed una gestione più sostenibile e circolare delle risorse naturali, in sostituzione di quella che sino ad ora o comunque sino a poco fa è stata una economia lineare, ossia finalizzata al solo consumo.

Si fa riferimento, in particolare, all'Accordo di Parigi sui cambiamenti climatici (del 2015) e all'Agenda 2030, dell'ONU, che definisce 17 obiettivi per raggiungere lo sviluppo sostenibile; obiettivi che sono in vigore dal 1 gennaio 2016 a livello internazionale ed adottati all'unanimità dai Paesi membri delle Nazioni Unite.

In questo senso vanno anche le misure previste **a livello europeo**, in particolare il cd. **"Pacchetto economia circolare"**, approvato due anni fa, che ribadisce specifici e **stringenti obiettivi in termini di riduzione nella produzione dei rifiuti, al fine di assicurare un uso, il più efficace ed efficiente possibile delle risorse, garantendo la transizione verso una economia sempre più circolare.**

In Italia, però, tutto questo non ha trovato la giusta attenzione da parte del legislatore che negli ultimi anni ha preferito affrontare la questione ambientale con provvedimenti "spot", cercando di volta in volta di risolvere specifici problemi, senza una vera e propria strategia a lungo termine, capace di analizzare tali tematiche sotto tutti i loro molteplici profili e riflessi.

È evidente che se l'obiettivo da raggiungere è quello di assicurare la transizione alla piena circolarità delle risorse diviene fondamentale definire un sistema di regole chiare e certe, che consenta di gestire i rifiuti in maniera virtuosa, in tutte le diverse fasi dell'attività: dalla progettazione alla loro effettiva produzione fino alla destinazione a nuovi utilizzi.

Ciò di cui si ha necessità e che da tempo si richiede è di **affrontare il tema dell'economia circolare secondo un nuovo approccio, più consapevole delle difficoltà pratiche e soprattutto "sistemico"**, attraverso il coinvolgimento di tutti i soggetti a vario modo interessati.

IL RUOLO DELL'EDILIZIA NELL' "ECONOMIA CIRCOLARE"

In questo contesto, il ruolo del settore dell'edilizia è fondamentale per il raggiungimento degli obiettivi e degli impegni imposti in termini di riduzione della produzione dei rifiuti e soprattutto di conferimento dei rifiuti in discarica. Basti pensare che in base all'ultimo rapporto dell'ISPRA i rifiuti provenienti dal settore delle costruzioni sono stati circa 57 milioni di tonnellate nel 2017, ovvero il 41% del totale complessivo. È evidente quindi il contributo rilevante che ha il settore edilizia nel difficile processo di transizione verso l'economia circolare.

Si tratta di una **riforma importante**, in quanto va a intervenire sull'intero quadro normativo della gestione dei rifiuti, che può rappresentare **una grande opportunità**, a condizione però che sia accompagnata e sorretta da una **forte azione di semplificazione amministrativa**.

L'esperienza di questi ultimi anni ci ha mostrato come in campo ambientale regole e **procedimenti** troppo **stringenti** ed un **approccio** eccessivamente **restrittivo** del legislatore e degli enti di controllo hanno rappresentato dei veri e propri **ostacoli allo sviluppo, all'innovazione e anche a comportamenti virtuosi**.

Appare quindi quanto mai **essenziale e strategico rimuovere tutti questi ostacoli, superare le criticità emerse nella prassi e dare effettiva attuazione a strumenti ed istituti fondamentali per l'economia circolare**.

Si fa riferimento ad esempio alla questione dell'end of waste, uno strumento introdotto oltre 10 anni fa in Italia ma rimasto per lo più inattuato a causa dell'assenza dei decreti attuativi. Per il settore delle costruzioni, infatti, dal 2010 ad oggi è stato emanato solo il decreto relativo al fresato d'asfalto (d.m. 69/2017) che peraltro presenta numerose criticità e appesantimenti burocratici e rischia di costituire, anche in questo caso, un forte disincentivo per gli operatori. È ancora in fase di definizione, invece, il decreto per la gestione come "end of waste" dei rifiuti derivanti da demolizione e costruzione, da oltre due anni all'attenzione del ministero dell'Ambiente.

Altro esempio è rappresentato dalla disciplina delle **terre e rocce da scavo**, oggetto in questi anni di numerose modifiche normative che in alcuni casi hanno portato all'introduzione di condizioni e requisiti più stringenti rispetto a quanto dettato a livello europeo (es. obbligo di avviare i lavori di scavo decorsi 15 giorni dall'effettuazione di una auto-dichiarazione relativa all'utilizzo). È evidente che si è resa in tal modo più complicata se non impossibile la gestione di questi materiali come sottoprodotti (es. interventi in urgenza) e comunque ha rappresentato un forte disincentivo.

È evidente che questo continuo susseguirsi di nuove norme e procedure ha determinato una **forte incertezza** tra gli operatori, sia pubblici che privati.

Abbiamo bisogno di regole certe, stabili nel tempo e sostenibili che possano rappresentare per noi e per gli operatori pubblici un quadro di riferimento entro cui poter lavorare.

SCHEMA DI DECRETO LEGISLATIVO RECANTE ATTUAZIONE DELLA DIRETTIVA (UE) 2018/851, CHE MODIFICA LA DIRETTIVA 2008/98/CE RELATIVA AI RIFIUTI, E DELLA DIRETTIVA (UE) 2018/852, CHE MODIFICA LA DIRETTIVA 1994/62/CE SUGLI IMBALLAGGI E I RIFIUTI DI IMBALLAGGIO (AG 169)

Articolo 1 comma 8 - Definizioni

Vengono apportate numerose modifiche alle definizioni contenute nell'art.183 del D.Lgs. 152/2006. In particolare alla lettera b-quater) si specifica che sono rifiuti da demolizione e costruzione quelli prodotti dalle attività di costruzione e demolizione. Al riguardo sarebbe opportuno chiarire che all'interno di questa categoria di rifiuti vi rientra **anche il terreno scavato proveniente anche da siti contaminati**.

Si tratta di una modifica peraltro coerente con quanto previsto dai successivi articoli 184 e 185 del Decreto Legislativo 152 del 2006, che dettano specifiche indicazioni per la gestione di questo terreno a seconda che sia o meno scavato e se riutilizzato nel sito stesso. Al fine quindi di evitare dubbi od equivoci si ritiene utile armonizzare i contenuti degli articoli.

Articolo 1 comma 13 - Deposito temporaneo prima della raccolta

Viene introdotta una norma apposita che disciplina il deposito temporaneo, di fatto riproducendo quanto fino ad ora previsto dall'art. 183, comma 1 lett. bb). In particolare, viene mantenuta in capo al produttore la facoltà di scegliere, alternativamente, quale regime applicare, se quello relativo alla durata temporale (3 mesi) del deposito dei rifiuti, indipendentemente dal loro quantitativo o quello legato alle quantità di rifiuti tenuti in deposito (30 mc di cui al massimo 10 pericolosi), per un periodo di tempo massimo di 12 mesi.

Preme al riguardo evidenziare come nell'ambito dell'iter di conversione in legge del dl 18/2020 è stato introdotto l'art.113-bis che modifica la disciplina del deposito temporaneo, consentendolo fino ad un **quantitativo** massimo **doppio rispetto a quanto previsto dal citato art. 183** (quindi 60 metri cubi di cui al massimo 20 metri cubi di rifiuti pericolosi) e con un **limite temporale** massimo della durata del deposito che da 12 mesi passa a **18 mesi**.

Si tratta di una norma che, così come approvata dal Parlamento, sembra avere carattere permanente e non "a tempo", sebbene legata all'emergenza Covid-19. Ne deriva che al fine di evitare dubbi ed equivoci sarebbe opportuno modificare l'articolo in esame in linea con quanto recentemente approvato dal Parlamento.

Si ritiene inoltre utile prevedere espressamente che **il deposito temporaneo, ferme restando le condizioni e i requisiti previsti, possa essere realizzato anche presso un sito che sia nella disponibilità giuridica dell'impresa, qualora non sia tecnicamente, organizzativamente o economicamente possibile tenere il deposito presso il luogo di produzione.**

Si tratta di una esigenza più volte manifestata dall'Ance, che risponde a precise necessità legate alla particolarità dell'attività dei cantieri, che in molti casi operano in aree

“strutturalmente incapaci” di consentire un deposito di rifiuti. Basti pensare ai lavori di manutenzione nei centri storici, alle attività di piccola manutenzione (ad esempio nelle abitazioni), ai lavori che si snodano lungo le reti autostradali, ma ai quali non è possibile applicare il regime di favore previsto dall’art. 230 del D.Lgs. 152/2006 o la deroga ammessa dal successivo art. 266.

La necessità di consentire la tenuta del deposito temporaneo anche presso la sede dell’impresa è emersa con particolare gravità anche durante questa difficile fase emergenziale in relazione alla gestione dei dispositivi di protezione individuale, utilizzati all’interno dei cantieri edili.

Spesso infatti non è sostenibile realizzare il deposito temporaneo di tali rifiuti nel luogo di produzione, in attesa del loro conferimento ad impianto di smaltimento, in quanto magari il cantiere ha una durata di pochi giorni.

Con l’attuale normativa le imprese sono state costrette ad effettuare numerosi micro-trasporti di questi rifiuti agli impianti di smaltimento, con evidenti impatti negativi per l’ambiente anche solo sotto il profilo dell’inquinamento. Al contrario se fosse stato possibile realizzare il deposito presso la sede dell’impresa il numero di conferimenti sarebbe stato molto minore.

Infine e sempre nella logica di assicurare il giusto coordinamento tra le varie discipline di settore, si ritiene utile fare espressamente salvo quanto previsto dall’art. 23 del DPR 120/2017, che detta una specifica disciplina per il deposito temporaneo delle terre e rocce da scavo gestite come rifiuti. Il rischio è infatti che con l’entrata in vigore di una nuova normativa, peraltro fonte di diritto di rango superiore, possa essere messo in discussione il particolare regime riconosciuto ai materiali da scavo.

Articolo 1 comma 14 – Sistema di tracciabilità dei rifiuti

Nella premessa che l’Ance non è una contraria al sistema di tracciabilità dei rifiuti e alla conseguente digitalizzazione della documentazione ambientale, si ritiene però opportuno evidenziare come nella realtà sia spesso difficile la gestione di simili strumenti direttamente nei cantieri. L’esperienza del Sistri, e le sue numerose modifiche, hanno di fatto dimostrato come sia oggettivamente insostenibile dotare ciascun singolo micro cantiere delle tecnologie e delle dotazioni, anche in termini di formazione tecnica del personale, necessarie per gestire simili sistemi.

A differenza di quanto avviene per una normale attività industriale che per natura è stanziale, il settore edile è caratterizzato da numerosi piccoli cantieri, parcellizzati su tutto il territorio. Nel passaggio alla digitalizzazione e al nuovo sistema di tracciabilità sarà allora importante tutelare e preservare le piccole realtà, i piccoli cantieri, consentendo la gestione da remoto, ossia dalla sede legale, ma soprattutto una entrata in vigore graduale.

Infine, preme sottolineare come il nuovo sistema di tracciabilità dovrà tener conto degli obblighi e degli adempimenti previste per le varie categorie di rifiuti. In particolare, per i rifiuti da demolizione e costruzione non pericolosi vige l’esclusione dall’obbligo della tenuta

del registro di carico e scarico e dalla dichiarazione annuale ambientale (MUD). Tali esclusioni dovranno necessariamente essere riprodotte anche nell'ambito del sistema di tracciabilità.

Articolo 1 comma 15 – Registro di carico e scarico

Come già evidenziato sopra per il settore delle costruzioni è fondamentale poter “centralizzare” la gestione di determinati obblighi documentali, ovviamente sempre assicurando la piena tracciabilità dei rifiuti.

Auspichiamo, pertanto, che nell'ambito di una revisione dell'attuale disciplina del registro di carico e scarico possa essere introdotta espressamente la possibilità, per le imprese edili, di conservare tale registro presso la propria sede, ovviamente con riferimento ai soli rifiuti per i quali vige tale obbligo. Ciò eviterebbe di dover aprire continuamente nuovi registri, oggi cartacei domani informatici, per ogni cantiere.

Tale previsione, peraltro, non limita o impedisce la tracciabilità dei rifiuti in quanto l'individuazione del luogo di effettiva produzione, come di quello di destinazione finale (impianto di recupero o smaltimento) sarà assicurata dal formulario di identificazione dei rifiuti.

Articolo 7 comma 6 – esempi di strumenti economici e altre misure per incentivare l'applicazione della gerarchia dei rifiuti di cui all'art. 179

Tra gli strumenti economici previsti dall'articolo in esame al numero 1 sono riportate “tasse e restrizioni per il collocamento in discarica e l'incenerimento dei rifiuti”. La realtà degli ultimi anni ha dimostrato come il conferimento a recupero dei rifiuti da costruzione e demolizione sia in continuo aumento. In alcune realtà regionali si è assestato addirittura intorno al 90%, dove il restante 10% riguarda rifiuti non diversamente gestibili se non tramite un conferimento in discarica.

Ciò posto è evidente che aumentare l'importo delle tasse dovute per i conferimenti in discarica di C&D non possa rappresentare una soluzione condivisibile, in quanto non ha senso aumentare i costi di ciò che non può essere trattato o gestito in maniera differente. A questo deve aggiungersi che in molti casi non ci sono gli impianti di trattamento disponibili a ricevere rifiuti da demolizione e costruzione, perché magari hanno raggiunto il quantitativo massimo autorizzato, e anche in questo caso non vi è altra possibilità del conferimento dei rifiuti se non in discarica.

SCHEMA DI DECRETO LEGISLATIVO RECANTE ATTUAZIONE DELLA DIRETTIVA (UE) 2018/850, CHE MODIFICA LA DIRETTIVA 1999/31/CE RELATIVA ALLE DISCARICHE (AG 168)

Lo schema di decreto in esame, composto di tre articoli, è finalizzato a dare attuazione alla direttiva europea 2018/850 in materia di discariche dei rifiuti, prevedendo un complessivo riordino dei criteri di ammissibilità e delle procedure autorizzatorie.

La ratio delle disposizioni introdotte è quella di limitare il ricorso allo smaltimento in discarica, in ossequio agli indirizzi europei. Su questo aspetto si evidenzia il nuovo **art. 5 del D.Lgs. n. 36/2003**, che dispone, a partire dal 2030, **il divieto di smaltimento in discarica** di tutti i rifiuti idonei al riciclaggio o al recupero di altro tipo, in particolare dei rifiuti urbani, ad eccezione dei rifiuti per i quali il collocamento in discarica implica un miglior risultato ambientale. L'individuazione dei rifiuti che non potranno più essere conferiti in discarica è affidata ad un successivo decreto del Ministero dell'Ambiente. Tale previsione pur essendo condivisibile nell'intento sotteso, ossia ridurre le categorie di rifiuti "smaltibili", desta qualche perplessità in ragione di quanto già evidenziato sopra.

Al di là infatti delle specifiche categorie di rifiuti occorre sempre tenere presente la realtà dei diversi territori, e quindi di tutti quei casi in cui magari non vi è alternativa "fattibile e sostenibile" al conferimento in discarica.

Un'ultima annotazione riguarda le discariche autorizzate a ricevere rifiuti da demolizione e costruzione contenenti amianto. Sul nostro territorio infatti ci sono pochissime discariche di questo tipo, costringendo molti operatori a rivolgersi all'estero. Lo smaltimento di rifiuti contenenti amianto è destinato ad incrementare nei prossimi anni, a seguito dell'inevitabile processo di rinnovamento del patrimonio edilizio esistente, eccessivamente vetusto e spesso pericoloso.

Diviene quindi fondamentale sviluppare una adeguata rete di impianti capaci di recepire tali rifiuti che così non dovranno essere esportati.